

**Dr hab. Małgorzata Ofiarska, prof. US**

Uniwersytet Szczeciński

ORCID: 0000-0001-5311-0201

e-mail: malgorzata.ofiarska@usz.edu.pl

# Finansowanie zwrotne przez Bank Gospodarstwa Krajowego inwestycji objętych rządowym programem popierania budownictwa mieszkaniowego — wybrane zagadnienia

Repayable financing by the Bank Gospodarstwa Krajowego of investments covered by the government housing support program — selected issues

## Streszczenie

Dokonane w 2016 r. zmiany w ustawie o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego umożliwiły realizację, z wykorzystaniem metod właściwych dla działalności bankowej, kolejnego rządowego programu mieszkaniowego o wyraźnie wyznaczonych granicach podmiotowych i przedmiotowych. Jest to program wspierania rozwoju społecznego budownictwa czynszowego, w tym jego istotnej części dedykowanej osobom o umiarkowanych dochodach, które nie są zainteresowane zaspokojeniem swoich potrzeb mieszkaniowych w drodze nabycia prawa własności lokali mieszkalnych. Celem artykułu jest analiza i ocena regulacji prawnych dotyczących mechanizmu zwrotnego finansowania tzw. przedsięwzięć inwestycyjno-budowlanych realizowanych przez społeczne inicjatywy mieszkaniowe, spółdzielnie mieszkaniowe oraz spółki gminne. W prawnej konstrukcji mechanizmu zwrotnego finansowania, stosowana jest forma kredytu udzielanego na warunkach preferencyjnych odnoszących się przede wszystkim do zasad jego oprocentowania oraz okresu spłaty. Efekty ilościowe i wartościowe osiągnięte w połowie 10-letniego okresu realizacji tego programu potwierdzają, że interwencja prawodawcy w konstrukcję mechanizmu zwrotnego finansowania była uzasadniona i spowodowała wzrost zainteresowania inwestorów. Utrzymanie tej tendencji wymaga jednak dalszego doskonalenia regulacji prawnych, które stanowią ważny element Narodowego Programu Mieszkaniowego przyjętego w 2016 r.

**Słowa kluczowe:** program rządowy, społeczne budownictwo mieszkaniowe, przedsięwzięcie inwestycyjno-budowlane, kredyt, preferencje

## Abstract

The amendments made in 2016 regarding the law on certain forms of supporting housing construction made it possible to implement another government housing program with clearly defined subjective and objective boundaries using methods appropriate for banking activities. It is a program of supporting the development of social rental housing, its significant part is dedicated to people with moderate incomes who are not interested in satisfying their housing needs by acquiring the ownership right to housing units. The aim of the article is to analyze and to evaluate the legal regulations regarding the repayable financing mechanism of the so-called investment and construction projects carried out by social housing initiatives, housing associations and municipal companies. The legal structure of the repayable financing mechanism, uses the form of a loan granted on preferential terms, relating primarily to the principles of its interest rate and the repayment period. The quantitative and quality effects achieved in the middle of the 10-year implementation period of this program confirm that the legislator's intervention in the construction of the repayable financing mechanism was justified and resulted in an increase in investors' interest. Maintaining this trend requires, however, further improvement of legal regulations, which constitute an important element of the National Housing Program adopted in 2016.

**Keywords:** government program, social housing construction, investment and construction project, loan, preferences

JEL: G21, H53, H81, K39

## Wstęp

Wraz z likwidacją z dniem 31.05.2009 r. Krajowego Funduszu Mieszkaniowego uległa zmianie funkcja Banku Gospodarstwa Krajowego (BGK) wykonywana w odniesieniu do rządowych programów popierania budownictwa mieszkaniowego<sup>1</sup>. Z podmiotu dotychczas pośrednio wspierającego realizację takich programów bank stał się instytucją bezpośrednio zaangażowaną w ich wykonywanie (Żukowski, 2012, s. 509). Do ustawy z 26.10.1995 r. o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego<sup>2</sup> (dalej: u.n.f.p.b.m.) dodano art. 15a–15g, które ujęto w odrębnym rozdziale 2a zatytułowanym „Kredyty udzielane przez Bank Gospodarstwa Krajowego w ramach realizacji programów rządowych popierania budownictwa mieszkaniowego”. Od tego momentu kilkakrotnie je nowelizowano, a także dokonywano zmian w tytule rozdziału tej ustawy. Przeprowadzane zmiany były związane z kolejno przyjmowanymi rządowymi programami popierania budownictwa mieszkaniowego (np. „Rodzina na swoim” w latach 2007–2013, „Mieszkanie dla Młodych” w latach 2014–2018 lub „Wspieranie społecznego budownictwa czynszowego” od 2015 r.). Ostatni z wyżej wymienionych programów jest ważnym elementem Narodowego Programu Mieszkaniowego (uchwała nr 115/2016 Rady Ministrów z 27.09.2016 r. w sprawie przyjęcia Narodowego Programu Mieszkaniowego).

Realizacja rządowych programów popierania budownictwa mieszkaniowego związana jest z ogólnymi założeniami koncepcji działania BGK przyjętej w ustawie z 14.03.2003 r. o Banku Gospodarstwa Krajowego<sup>3</sup>. Zgodnie z art. 4 oraz 5 ust. 1 pkt 7 ustawy o BGK do podstawowych celów działalności tego banku należy m.in. wspieranie rządowych programów społeczno-gospodarczych, w tym realizowanych z wykorzystaniem środków publicznych. W tym obszarze sytuowane są programy rozwoju budownictwa mieszkaniowego, w szczególności budownictwa mającego na celu budowę lokali mieszkalnych na wynajem. Charakterystyczną cechą działalności prowadzonej od 1990 r. przez BGK jest obsługa różnych funduszy lub programów, która sprawia, że bank stał się wyspecjalizowaną instytucją wspierającą procesy finansowe sektora finansów publicznych (Białończyk & Nowak, 2006, s. 168). Ustawowo określone cele działalności BGK jednoznacznie wskazują na jego publiczną misję (Skuza, 2015, s. 205).

Efektem wielokrotnych nowelizacji wymienionych przepisów ustawy o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego jest przede wszystkim doprecyzowanie tytułu rozdziału 2a akcentującego zwrotny charakter pomocy finansowej udzielanej przez BGK oraz jej celów sprowadzających się do przedsięwzięć inwestycyjno-budowlanych, przy czym niezmiennie pozostają one w ścisłych relacjach wyznaczonych obecnie realizowanym rządowym programem popierania budownictwa mieszkaniowego. Od 2009 r. zmieniały się również szczegółowe regulacje prawne tworzące prawną konstrukcję zwrotnej pomocy finansowej przyznawanej przez BGK. W szczególności od 24.10.2015 r. ustawodawca potwierdza stosowanie preferencji w mechanizmie zwrotnego finansowania w odniesieniu do wszystkich kategorii be-

neficientów tego wsparcia, przy czym ich podmiotowy katalog ewoluował w wyniku kolejnych nowelizacji ustawy. Bezpośrednio w ustawie ustalono maksymalny pułap zwrotnego finansowania w relacji do kosztów przedsięwzięcia oraz zasady oprocentowania tej pomocy finansowej.

Celem opracowania jest analiza i ocena ustawowej konstrukcji zwrotnego finansowania przez BGK przedsięwzięć inwestycyjno-budowlanych związanych z realizacją rządowego programu, w szczególności jego części zakładającej poprawę dostępności lokali mieszkalnych poprzez zwiększenie efektów społecznego budownictwa czynszowego zaspokajającego potrzeby mieszkaniowe osób o umiarkowanych dochodach. W piśmiennictwie społeczne budownictwo mieszkaniowe kwalifikowane jest do kategorii bezpośrednich instrumentów polityki mieszkaniowej, natomiast pośrednimi instrumentami są: regulacje normatywne, instytucjonalne wsparcie ze strony państwa oraz subsydia finansowe, w szczególności dopłaty do oprocentowania kredytów (Sobczak, 2021, s. 116).

W opracowaniu poddano ocenie elementy składowe tworzące mechanizm zwrotnego finansowania, jego podmiotowe i przedmiotowe ramy, rodzaje stosowanych preferencji oraz warunki uzasadniające udzielenie wsparcia finansowego. Weryfikacji poddano hipotezę, według której udzielane przez BGK zwrotne finansowanie mieszkaniowych przedsięwzięć inwestycyjno-budowlanych stanowi kolejną próbę przyspieszenia rozwoju wybranego segmentu rynku mieszkaniowego z wykorzystaniem środków publicznych i bankowych metod ich redystrybucji. Politycznego wyboru określonego obszaru wsparcia dokonano na poziomie rządowego programu wsparcia budownictwa mieszkaniowego, uznając, że prawo własności lokalu mieszkalnego nie powinno być podstawowym kryterium uwzględnianym przez osoby zainteresowane zaspokojeniem swoich potrzeb mieszkaniowych. W opracowaniu zastosowano metodę dogmatycznoprawną, uzupełnioną analizą dorobku doktryny i judykatury odnoszącego się do zasad i trybu zwrotnego finansowania inwestycyjnych przedsięwzięć mieszkaniowych. Analiza efektów rzeczowych tego wsparcia finansowego umożliwiła sformułowanie ocen odnoszących się do skuteczności dotychczas stosowanych w tym zakresie rozwiązań normatywnych.

## Podmiotowe i przedmiotowe granice finansowania zwrotnego

Według stanu prawnego obowiązującego w dniu 1.05.2022 r. podmiotowe granice finansowania zwrotnego udzielanego przez BGK w ramach rządowego programu popierania budownictwa mieszkaniowego wyznaczają trzy kategorie podmiotów uprawnionych do takiej pomocy. Są to:

- społeczne inicjatywy mieszkaniowe (SIM), o ile nie przeznaczają swoich dochodów do podziału między wspólników lub członków, lecz w całości na działalność statutową (warunek ten nie dotyczy SIM, w których 100% udziałów należy do Skarbu Państwa),
- spółdzielnie mieszkaniowe,

- spółki z o.o. lub spółki akcyjne, w których gmina lub gminy dysponują odpowiednio ponad 50% głosów na zgromadzeniu wspólników lub na walnym zgromadzeniu, nie działające w formie SIM (tzw. spółki gminne).

Katalog potencjalnych beneficjentów zwrotnego finansowania jest zamknięty. Ustawodawca nie wprowadza w tym zakresie żadnych wyjątków umożliwiających jego rozszerzenie. W tym kontekście zwraca uwagę brak podstaw prawnych do zwrotnego finansowania przez BGK gminy występującej w roli bezpośredniego inwestora wykonującego obowiązki zadania własne z zakresu gminnego budownictwa mieszkaniowego, które wprost wymieniono w art. 7 ust. 1 pkt 7 ustawy z 8.03.1990 r. o samorządzie gminnym<sup>4</sup>. Dopuszczalne jest tylko pośrednie zwrotne finansowanie gminy, tzn. w przypadkach, w których gmina realizuje dane przedsięwzięcie poprzez spółkę gminną albo jest udziałowcem lub akcjonariuszem SIM. Z dniem 24.10.2015 r. dokonano niekorzystnej, z punktu widzenia gmin, zmiany art. 15a u.n.f.p.b.m., eliminując możliwość zwrotnego finansowania przez BGK gminy realizującej przedsięwzięcia w postaci komunalnej infrastruktury technicznej towarzyszącej budownictwu mieszkaniowemu. Ograniczając w ten sposób zakres zwrotnego finansowania, ustawodawca mógł przyczynić się do spadku zainteresowania potencjalnych inwestorów tym szczególnym rodzajem przedsięwzięć dotyczących budownictwa mieszkaniowego. Wysokie koszty wykonania infrastruktury technicznej, niezbędnej do realizacji budynków mieszkalnych, mogą stanowić ciężar trudny do zaakceptowania przez inwestora.

Przedmiotowe granice zwrotnego finansowania zostały określone poprzez odniesienie się w pierwszej kolejności do tzw. przedsięwzięcia inwestycyjno-budowlanego. Wyznaczenia jego ram dokonano, wskazując cel (efekt), który powinien zostać osiągnięty w wyniku realizacji takiego przedsięwzięcia. Zgodnie z art. 15a ust. 2 u.n.f.p.b.m. celem przedsięwzięcia inwestycyjno-budowlanego ma być budowa lokali mieszkalnych na wynajem lub budowa lokali mieszkalnych, do których zostanie ustanowione spółdzielcze lokatorskie prawo do lokalu mieszkalnego. Zgodnie z art. 5 pkt 2 ustawy z 20.05.2021 r. o ochronie praw nabywcy lokalu mieszkalnego lub domu jednorodzinnego oraz Deweloperskim Funduszu Gwarancyjnym<sup>5</sup> lokalem mieszkalnym jest samodzielny lokal mieszkalny w rozumieniu art. 2 ust. 2 ustawy z 24.06.1994 r. o własności lokali<sup>6</sup>, z wyłączeniem lokali o przeznaczeniu na cele inne niż mieszkalne, tzn. wydzielona trwałymi ścianami w obrębie budynku izba lub zespół izb przeznaczonych na stały pobyt ludzi, które wraz z pomieszczeniami pomocniczymi służą zaspokajaniu ich potrzeb mieszkaniowych.

O tym, czy dany lokal może być uznany za samodzielny, decyduje jego wydzielenie trwałymi ścianami w obrębie budynku, swobodny dostęp do niego właściciela czy mieszkańca i możliwość korzystania z niego bez konieczności korzystania z innych samodzielnych lokali, co oznacza przeznaczenie lokalu do wyłącznego użytku jego mieszkańca (Jelonk-Jarco, 2021, s. 63). Przy ocenie samodzielności lokalu należy uwzględnić to, że nie może on stanowić funkcjonalnie części składowej innego lokalu oraz, że korzystanie z ta-

kiego lokalu nie może wiązać się z koniecznością korzystania z pomieszczeń znajdujących się w innym lokalu<sup>7</sup>.

Od 15.08.2019 r. dopuszczalne jest rozszerzenie granic przedmiotowych przedsięwzięcia inwestycyjno-budowlanego, ale tylko w przypadkach, w których docelową grupę najemców lokali mieszkalnych będą stanowić również osoby starsze. Zwrotne finansowanie może wtedy obejmować także budowę dodatkowych powierzchni użytkowych przeznaczonych na zaspokajanie potrzeb osób starszych. Użyty w art. 15 ust. 2a u.n.f.p.b.m. wyraz „również” uzasadnia wniosek, że obok osób starszych w docelowej grupie najemców lokali w budynku mieszkalnym mogą znajdować się także osoby, które nie mają tego statusu. Pojęcie „osoba starsza” zdefiniowano w art. 4 pkt 1 ustawy z 11.09.2015 r. o osobach starszych<sup>8</sup>. Status ten przysługuje osobie, która ukończyła 60 rok życia.

W art. 15a ust. 2a u.n.f.p.b.m. nie wprowadzono limitu dodatkowej powierzchni użytkowej, której budowa może być objęta finansowaniem zwrotnym przez BGK, a więc w konkretnej sytuacji problem ten powinien być rozstrzygany z uwzględnieniem zarówno przeznaczenia tej powierzchni dla osób starszych, jak i zaspokajania ich potrzeb (np. w zakresie: rozwoju zainteresowań, aktywnego spędzania czasu wolnego, prowadzenia wspólnych zajęć sportowo-rekreacyjnych). Funkcję taką mogą realizować dzienne domy dla seniorów sytuowane w przestrzeni wspólnej dla mieszkańców danego budynku mieszkalnego (Bugajska & Iwański, 2018, s. 20). Zaprojektowane i zrealizowane w budynku mieszkalnym przestrzenie przeznaczone do wspólnego użytkowania mogą sprzyjać większej integracji mieszkańców, w tym osób starszych (Rataj i in., 2018, s. 297).

Dodatkowo w rozporządzeniu Rady Ministrów z 20.10.2015 r. w sprawie warunków i trybu finansowania zwrotnego w ramach realizacji przez Bank Gospodarstwa Krajowego rządowego programu popierania budownictwa mieszkaniowego oraz minimalnych wymagań dotyczących lokali powstałych przy udziale tego finansowania<sup>9</sup> zastrzeżono, że finansowaniem zwrotnym można objąć wyłącznie przedsięwzięcia inwestycyjno-budowlane rozpoczęte nie wcześniej niż 1.07.2015 r. oraz nie później niż w okresie 3 lat od złożenia wniosku o takie wsparcie, a niezakończone w chwili złożenia wniosku.

## Forma prawna i zasady zwrotnego finansowania

Zwrotne finansowanie przez BGK przedsięwzięć inwestycyjno-budowlanych następuje wyłącznie w formie kredytu. Środki przeznaczone na takie kredyty pochodzą częściowo z kredytów udzielonych BGK przez Europejski Bank Inwestycyjny oraz Bank Rozwoju Rady Europy (BRRE). Preferencję w oprocentowaniu pokrywa kredytodawcy (BGK) budżet państwa za pośrednictwem Funduszu Dopłat, którym administruje BGK. Należy podkreślić, że dopłaty, pożyczki, gwarancje, poręczenia oraz inne instrumenty są często wykorzystywanymi przez państwo formami wsparcia

przedsiębiorców funkcjonujących w różnych sektorach gospodarki (Powałowski & Przeszło, 2020, s. 6).

W wyniku nowelizacji art. 15a ust. 1 u.n.f.p.b.m. zrezygnowano od 15.08.2019 r. z drugiej równolegle stosowanej formy polegającej na organizowaniu przez BGK emisji obligacji i gwarantowaniu ich nabycia. Motywem tej zmiany był brak zainteresowania tym instrumentem zwrotnego finansowania ze strony jego beneficjentów<sup>10</sup>.

Zbędne jest użycie w treści art. 15a ust. 1 u.n.f.p.b.m. wyrażenia „zwrotne finansowanie” w zestawieniu z formą kredytu, w której są przekazywane środki pieniężne dla podmiotu realizującego przedsięwzięcie inwestycyjno-budowlane. Zgodnie z art. 69 ust. 1 ustawy z 29.08.1997 r. Prawo bankowe<sup>11</sup> zwrot wykorzystanej kwoty jest immanentną cechą kredytu (Ofiarski, 2021, s. 334). Kwota ta podlega zwrotowi w chwili ustania uprawnienia kredytobiorcy do korzystania z oddanych mu do dyspozycji środków pieniężnych, co zazwyczaj oznacza upływ terminu, na jaki umowa kredytu bankowego została zawarta (Tracz, 2019, s. 109).

Z treści art. 15a ust. 2 u.n.f.p.b.m. wynika, że kredyt jest udzielany na warunkach preferencyjnych, przy czym bezpośrednio w ustawie wymieniono tylko jedno z takich zastrzeżeń, odnoszące się do stopy oprocentowania szczegółowo unormowanej w art. 15c u.n.f.p.b.m. Oznacza to, że wysokość oprocentowania omawianego kredytu jest równa preferencyjnej stopie procentowej, będącej podstawą ustalenia wysokości odsetek spłacanych przez kredytobiorcę, równej stopie WIBOR trzymiesięczny zdefiniowanej w art. 2 pkt 4 ustawy z 5.12.2002 r. o dopłatach do oprocentowania kredytów mieszkaniowych o stałej stopie procentowej<sup>12</sup>. W tym rozumieniu stopa WIBOR trzymiesięczny jest roczną stopą procentową trzymiesięcznych pożyczek udzielonych w walucie polskiej na warszawskim międzybankowym rynku finansowym, notowaną przez agencję informacyjną, wskazaną w umowie między BGK a bankiem udzielającym kredytu o stałej stopie procentowej. Stopa procentowa stanowi średnią arytmetyczną notowań w kwartale kalendarzowym, bez dni wolnych, mającą zastosowanie od pierwszego dnia kalendarzowego następnego kwartału.

Wprowadzenie przez ustawodawcę limitu dotyczącego stopy oprocentowania kredytów udzielanych w celu zwrotnego finansowania przedsięwzięć inwestycyjno-budowlanych oznacza, że BGK nie może jej powiększać o marżę, co jest powszechną praktyką stosowaną przez banki na rynku kredytowym. Ustalona w ten sposób stopa procentowa jest ceną płaconą przez podmioty zaciągające kredyty na wyżej wymieniony cel. Kredytodawcy, tzn. BGK, zagwarantowano natomiast dopłatę do oprocentowania kredytu wynoszącą 1,3 punktu procentowego powyżej stopy określonej zgodnie z art. 15c ust. 1 u.n.f.p.b.m. Dopłata jest naliczana i płatna na warunkach oraz w terminach wynikających z umowy zawartej między ministrem właściwym do spraw finansów publicznych, ministrem właściwym do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa a BGK. Do 31 marca każdego roku BGK składa ministrowi właściwemu do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa i ministrowi właściwemu do spraw finansów publicznych sprawozdanie finansowe za poprzedni rok z realizacji rządowego programu popierania budownictwa mieszkaniowego, ze szczególnym uwzględnieniem kosztów obsługi programu, będących podstawą do występowania o dopłatę oraz wykorzystania otrzymanej dopłaty z Funduszu Dopłat. Jeżeli rzeczywiste koszty obsługi programu przez BGK, wykazane w tym sprawozdaniu, przewyższają kwotę otrzymanych dopłat, to niepokryta część kosztów podlega kompensacie w formie uzgodnionej przez ministra właściwego do spraw finansów publicznych z BGK w terminie do 30 czerwca roku, w którym BGK złożył sprawozdanie. Realizację dopłat do oprocentowania kredytów mają zabezpieczać dotacje budżetowe systematycznie przekazywane do Funduszu Dopłat.

Przedstawione w tabeli 1 kwoty zasilenia Funduszu Dopłat w poszczególnych latach stanowią nieprzekraczalne limity. Do 2020 r. zaplanowano, że kwoty zasilenia będą systematycznie zwiększane, natomiast od 2021 r. poziom przekazywanych z budżetu państwa środków w poszczególnych latach zostanie ustabilizowany. Z dynamiki wzrostu przekazywanych kwot do Funduszu Dopłat wynika, że zamierzano

Tabela 1

**Planowane maksymalne kwoty zasilenia Funduszu Dopłat z budżetu państwa w latach 2016–2025**

Rok	Limit zasilenia (w zł)	Dynamika zmian rocznych limitów (rok poprzedni = 100%)
2016	1 500 000	100,00
2017	7 200 000	480,00
2018	12 800 000	177,78
2019	18 200 000	142,19
2020	346 200 000	1 902,20
2021	73 200 000	21,14
2022	73 200 000	100,00
2023	73 200 000	100,00
2024	73 200 000	100,00
2025	73 200 000	100,00

Źródło: obliczenia własne na podstawie ustaleń przyjętych w art. 9 ustawy z 10.09.2015 r. o zmianie ustawy o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2015 r., poz. 1582 ze zm.).

osiągnąć najwyższy poziom nakładów na omawiane przedsięwzięcia inwestycyjno-budowlane w 2020 r. Faktycznie przekazywane kwoty mogą być niższe, ponieważ ich wyznacznikiem powinna być liczba zawieranych umów kredytowych i aktualna (zmienna) stopa oprocentowania kredytów. Organem właściwym do monitorowania wykorzystania limitu środków oraz wdrożenia mechanizmu korygującego jest minister właściwy do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa. Finansowania zwrotnego na przedsięwzięcia inwestycyjno-budowlane BGK udziela do wysokości nieprzekraczającej maksymalnych kwot ustalonych na bazie kwot zastosowanych dopłat do oprocentowania uwzględniających limity środków budżetu państwa przekazywanych do Funduszu Dopłat. Szczegółowe zasady zapewniające zachowanie przyjętego na dany rok budżetowy maksymalnego limitu środków budżetu państwa określa rozporządzenie Rady Ministrów z 20.10.2015 r. oraz umowa zawarta między ministrem właściwym do spraw finansów publicznych, ministrem właściwym do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa a BGK.

W powołanym wyżej rozporządzeniu Rady Ministrów określono m.in. kryteria oceny wniosku o udzielenie finansowania zwrotnego, w tym kryteria zapewniające preferowanie przedsięwzięć. Z liczby punktów przyporządkowanych do poszczególnych kryteriów oceny wynika, że powinny być w pierwszej kolejności kredytowane przedsięwzięcia inwestycyjno-budowlane przeznaczone dla osób wychowujących dzieci oraz osób starszych. Ponadto wysoko mają być oceniane wnioski o kredyty, jeżeli w gminie występuje deficyt mieszkań oraz w przypadku niższej od 25% partycypacji własnej najemcy w kosztach realizacji przedsięwzięcia. Pozostałe kryteria oceny wniosków o kredyty to: związek realizowanego przedsięwzięcia z programem rewitalizacji, remont lub zmiana sposobu użytkowania istniejących budynków w celu utworzenia lokali mieszkalnych, realizacja przedsięwzięcia na obszarze objętym miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego, przeznaczenie lokali mieszkalnych dla rodzin z dziećmi z niepełnosprawnościami, rotacyjność zasobów mieszkaniowych (tzw. łańcuch przeprowadzek), saldo migracji w powiecie w okresie ostatnich 5 lat, zróżnicowany charakter zasobu w ramach inwestycji (lokalne użytkowe i mieszkalne nieobjęte preferencyjnym finansowaniem), wykonanie projektu architektonicznego w otwartym konkursie, dotychczasowy zakres korzystania z programu społecznego budownictwa czynszowego realizowanego ze środków istniejącego do 2009 r. Krajowego Funduszu Mieszkaniowego na terenie powiatu.

Zgodnie z art. 15b ust. 2 u.n.f.p.b.m. kwota udzielanego kredytu nie może być wyższa od 80% kosztów przedsięwzięcia inwestycyjno-budowlanego. W okresie do 15.08.2019 r. udział kredytu w finansowaniu takiego przedsięwzięcia nie mógł przekraczać 75% jego kosztów. Podwyższenie udziału kredytu z BGK w finansowaniu omawianych przedsięwzięć projektodawca uzasadnił potrzebą uwzględnienia powszechnie stosowanej praktyki na bankowym rynku kredytów hipotecznych. Banki w tym okresie oferowały kredyty hipoteczne w wysokości do 80% kosztów realizacji inwestycji<sup>13</sup>.

Zwiększenie udziału kredytu w realizacji omawianych przedsięwzięć według projektodawcy powinno wpłynąć na wzrost zainteresowania inwestorów, głównie z uwagi na niższe wymagania dotyczące wkładu własnego. Należy jednak podkreślić, że w konkretnych przypadkach relacje kwoty kredytu do kosztów przedsięwzięcia mogą kształtować się odmiennie, ponieważ BGK nie jest zobligowany do udzielania omawianych kredytów w maksymalnej wysokości. Użyte w art. 15b ust. 2 u.n.f.p.b.m. wyrażenie „do wysokości nie większej niż” oznacza, że możliwe jest udzielenie przez BGK także kredytu niższego od 80% kosztów przedsięwzięcia inwestycyjno-budowlanego. Ostateczna kwota kredytu powinna być uzależniona od zdolności kredytobiorcy do jego terminowej spłaty. Finansowanie zwrotne ma charakter długookresowy, przy czym okres spłaty kredytu nie może przekroczyć 30 lat. Według art. 15b ust. 3 u.n.f.p.b.m. do okresu kredytowania wlicza się okres karencji w spłacie kapitału.

Kredyt, będący formą zwrotnego finansowania przez BGK przedsięwzięć inwestycyjno-budowlanych, ma charakter celowy. Cechę tę kilkakrotnie zaakcentowano, jednoznacznie wiążąc kredyt z ustawowo określonym przedsięwzięciem inwestycyjno-budowlanym zarówno w momencie jego udzielania, jak i w całym okresie spłaty zadłużenia. W tym kontekście istotny jest art. 15b ust. 4 u.n.f.p.b.m., w którym sformułowano przesłanki uzasadniające odmowę udzielenia przez BGK finansowania zwrotnego lub żądanie, w całości lub w części, zwrotu już udzielonego kredytu. W tym katalogu wymieniono m.in. wykorzystanie kredytu lub jego części niezgodnie z celem, na który został udzielony, a także zmianę przeznaczenia lokali wybudowanych przy udziale finansowania zwrotnego.

Preferencyjne finansowanie zwrotne dotyczy zatem przedsięwzięć obejmujących lokale mieszkalne, których status prawny nie może ulec zmianie w przyszłości (Filipowicz & Stawiarz, 2020, s. 19). Wniosek ten potwierdzają unormowania zawarte w art. 15e ust. 4 u.n.f.p.b.m. W przypadku wygaśnięcia spółdzielczego lokatorskiego prawa do lokalu mieszkalnego ustanowionego dla lokalu mieszkalnego wybudowanego przy wykorzystaniu finansowania zwrotnego spółdzielnia mieszkaniowa może ustanowić spółdzielcze lokatorskie prawo do lokalu mieszkalnego wyłącznie na rzecz osób spełniających warunki określone w art. 30 ust. 1 u.n.f.p.b.m. Oznacza to, że osoba fizyczna oraz osoby zgłoszone do wspólnego zamieszkania w dniu objęcia lokalu nie mogą posiadać tytułu prawnego do innego lokalu mieszkalnego w tej samej miejscowości. Wymaga się ponadto, aby średni miesięczny dochód gospodarstwa domowego w roku poprzedzającym rok, w którym jest zawierana umowa najmu lokalu wybudowanego przy wykorzystaniu kredytu udzielonego przez BGK, nie przekraczał limitów ustalonych w tym przepisie (limity zróżnicowano w zależności od liczby osób tworzących to gospodarstwo). Wyżej wskazane warunki należy stosować odpowiednio do lokali mieszkalnych wybudowanych przez spółki gminne przy wykorzystaniu finansowania zwrotnego. Przyjęcie takich ograniczeń wynika z tego, że beneficjentami omawianego programu wsparcia budowy lokali mieszkalnych mają być osoby fizyczne o umiarkowanych dochodach. Wysokość tych dochodów pozbawia prawa do

ubiegania się o lokal komunalny, ale jednocześnie ogranicza możliwości najmu lokalu mieszkalnego na warunkach rynkowych lub zaciągnięcia kredytu długoterminowego na zakup takiego lokalu (Żelazna, 2021, s. 11).

### Formalnoprawne warunki finansowania zwrotnego

Wnioski o zwrotne finansowanie przedsięwzięć inwestycyjno-budowlanych przyjmowane są przez BGK w trybie naborów dokonywanych w każdym roku w dwóch edycjach (wiosennej i jesiennej). W odniesieniu do poszczególnych kategorii wnioskodawców przyjęto zróżnicowane wymagania formalne dotyczące etapu składania wniosku o udzielenie finansowania zwrotnego. Zgodnie z art. 15a ust. 2c u.n.f.p.b.m. uchwałę w sprawie wystąpienia przez spółdzielnię mieszkaniową z wnioskiem o udzielenie finansowania zwrotnego podejmuje jej zarząd, przy czym nie stosuje się art. 38 § 1 pkt 7 ustawy z 16.09.1982 r. Prawo spółdzielcze<sup>14</sup>. Oznacza to, że w takim przypadku wyeliminowano wyłączną kompetencję walnego zgromadzenia spółdzielni do ustalenia najwyższej sumy zobowiązań, jaką spółdzielnia może zaciągnąć. Przepis art. 15a ust. 2c u.n.f.p.b.m. to *lex specialis* w relacji do ustaleń wynikających z art. 38 § 1 pkt 7 ustawy Prawo spółdzielcze. Uznano, że wprowadzenie tego wyjątku uprości procedurę wewnątrzspółdzielczą dotyczącą zwoływania i przeprowadzania walnego zgromadzenia w zakresie uzyskania zgody na zaciągnięcie kredytu z BGK i zachęci spółdzielnię do korzystania z preferencji zawartych w programie społecznego budownictwa czynszowego<sup>15</sup>.

Jeżeli o finansowanie zwrotne wnioskuje spółka gminna albo społeczna inicjatywa mieszkaniowa, w której gmina lub gminy dysponują odpowiednio ponad 50% głosów na zgromadzeniu wspólników lub na walnym zgromadzeniu, to jego udzielenie wymaga wcześniejszego zawarcia umowy z gminą właściwą miejscowo dla planowanego przedsięwzięcia inwestycyjno-budowlanego, określającej:

a) przewidywane formy partycypacji finansowej gminy w kosztach realizacji przedsięwzięcia inwestycyjno-budowlanego,

b) planowaną liczbę lokali mieszkalnych, które zostaną utworzone w wyniku realizacji przedsięwzięcia inwestycyjno-budowlanego, których najemcami będą osoby wskazane przez gminę, w tym osoby będące aktualnie najemcami lokali mieszkalnych wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy,

c) planowaną liczbę lokali mieszkalnych, które zostaną utworzone w wyniku realizacji przedsięwzięcia inwestycyjno-budowlanego, których pierwszymi najemcami będą osoby wychowujące przynajmniej jedno własne lub przysposobione dziecko (małoletnie albo bez względu na wiek otrzymujące zasiłek pielęgnacyjny lub rentę socjalną, albo uczące się w szkole do ukończenia 25. roku życia),

d) planowaną liczbę lokali mieszkalnych, które zostaną utworzone w wyniku realizacji przedsięwzięcia inwestycyjno-budowlanego, których pierwszymi najemcami będą osoby starsze.

Wprowadzenie w art. 15a ust. 3 u.n.f.p.b.m. obowiązku zawarcia umowy z właściwą miejscowo gminą jest wyrazem związania efektów realizacji danego przedsięwzięcia inwestycyjno-budowlanego z konkretnym obszarem (Ofiarska, 2017, s. 194), częściowego zaangażowania finansowego gminy w wykonanie tej inwestycji oraz zabezpieczenia realizacji priorytetowych założeń omawianego programu ukierunkowanych na zaspokajanie potrzeb mieszkaniowych osób zaliczonych do ustawowo wyodrębnionych grup.

Pozostałe warunki formalne, których spełnienie przez kredytobiorcę oznacza możliwość otrzymania finansowania zwrotnego, określa wyżej cytowane rozporządzenie Rady Ministrów z 20.10.2015 r. Dotyczą one rodzajów załączników do wniosku o kredyt, w szczególności zawierających podstawowe informacje o przedsięwzięciu oraz dane umożliwiające ocenę wiarygodności kredytowej wnioskodawcy. Bank, w terminie 21 dni od dnia wpływu wniosku, sprawdza, czy są spełnione określone w ustawie wymagania odnoszące się do finansowania zwrotnego oraz zupełności wniosku. Jeżeli wniosek nie jest kompletny, to BGK wzywa wnioskodawcę do jego uzupełnienia w terminie nie dłuższym niż 21 dni od dnia doręczenia wezwania, ale nie później niż do 15 maja albo 15 listopada roku, w którym został on złożony (odpowiednio w wiosennej lub jesiennej edycji naboru wniosków).

Prawidłowo złożony wniosek podlega rejestracji, a następnie bank przeprowadza ocenę wiarygodności kredytowej wnioskodawcy oraz badanie zasad i jakości gospodarowania przez niego zasobem mieszkaniowym, w terminie do 31 maja (edycja wiosenna) albo do 30 listopada danego roku (edycja jesienna). Stosując wyżej wymienione kryteria BGK przeprowadza ocenę punktową wniosków i sporządza listę rankingową w kolejności od największej do najmniejszej liczby uzyskanych punktów. Decyzja o udzieleniu finansowania zwrotnego jest podejmowana przez BGK z uwzględnieniem pozycji wniosku na liście rankingowej. Informację o negatywnej ocenie wiarygodności kredytowej BGK przekazuje wnioskodawcy na piśmie wraz z uzasadnieniem w terminie 14 dni od dnia dokonania oceny. Kredyty są udzielane w ramach ustalonych limitów kwot dla edycji wiosennej i jesiennej. Środki niewykorzystane w danej edycji powiększają limit w następnej edycji. Udzielony kredyt powinien być wykorzystany przez kredytobiorcę w okresie nie dłuższym niż 36 miesięcy od momentu zawarcia umowy kredytowej, natomiast jego całkowita spłata powinna nastąpić nie później niż w ciągu 30 lat.

### Dotychczasowe efekty rzeczowe finansowania zwrotnego

Po upływie sześciu lat z zaplanowanego dziesięcioletniego okresu funkcjonowania rządowego programu popierania rozwoju społecznego budownictwa mieszkaniowego można sformułować już wstępne oceny dotyczące jego efektywności. Według wstępnych założeń w ramach tego programu zaplanowano wybudowanie ok. 30 000 lokali mieszkalnych

Tabela 2

**Nabory wniosków o zwrotne finansowanie w latach 2016–2020 i zakładane efekty rzeczowe**

Rok	Liczba wniosków zakwalifikowanych do finansowania (w szt.)	Łączna kwota wnioskowanego finansowania zwrotnego (w mln zł)	Liczba lokali mieszkalnych przewidzianych we wnioskach do wybudowania (w szt.)	Łączna wartość inwestycji — kredyty oraz wkłady własne (w mln zł)
2016	89	519,0	4226	846,5
2017	47	258,8	2155	473,4
2018	30	211,6	1622	394,9
2019	63	383,3	2739	719,3
2020	43	549,7	2853	910,5
Razem	272	1 922,4	13 595	3 344,6

Źródło: sprawozdania roczne z realizacji działań w ramach Narodowego Programu Mieszkaniowego w latach 2016–2020, <https://www.gov.pl/web/rozwój-technologia/narodowy-program-mieszkaniowy> (dostęp 1.02.2022 r.).

o umiarkowanych stawkach czynszu najmu. W latach 2016–2025 na jego zwrotne finansowanie przeznaczy się ok. 4,5 miliarda zł (po 450 milionów zł w każdym roku).

W latach 2016–2020 na zwrotne finansowanie przeznaczono 1 922,4 mln zł, tzn. 42,72% z ogólnej kwoty środków zaplanowanych na ten segment rządowego programu popierania budownictwa mieszkaniowego. Udział wykorzystanych środków w stosunku do zaplanowanej w tym programie ogólnej kwoty wskazuje, że istnieje ryzyko niewykorzystania istotnej części środków finansowych. Utrzymanie dotychczasowego tempa realizacji programu stwarza realne zagrożenie niewykorzystania ok. 14,5% zaplanowanych środków. Największe zainteresowanie zwrotnym finansowaniem miało miejsce w pierwszym roku funkcjonowania tego programu (pozytywnie zweryfikowano 89 wniosków). Względnie rygorystyczne warunki dotyczące kwalifikacji wniosków o zwrotne finansowanie nie sprzyjały w tym okresie wzrostowi zainteresowania omawianą formą pomocy. W latach 2017–2018 zauważalny jest nie tylko spadek liczby wniosków przyjętych do realizacji (w 2017 r. o 47,19% w porównaniu ze stanem z 2016 r. oraz w 2018 r. o 36,17% w porównaniu z wynikiem z 2017 r.). W tym okresie zanotowano także duże spadki w innych obszarach: łącznych kwotach finansowania zwrotnego ujętych we wnioskach (w 2017 r. o 50,13% oraz w 2018 r. o 18,24%), deklarowanych do wybudowania lokalach mieszkalnych (w 2017 r. o 49,01% oraz w 2018 r. o 24,73%), łącznych wartościach inwestycji (w 2017 r. o 44,08% oraz w 2018 r. o 16,58%).

Niekorzystne efekty rzeczowe omawianego programu w jego początkowej fazie były jedną z ważnych przyczyn dwukrotnej nowelizacji ustawy o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego przeprowadzonej w 2019 r. Po zmianach ustawy nastąpiło odwrócenie tendencji spadkowej. W 2019 r., w porównaniu z 2018 r., we wszystkich wyżej wskazanych obszarach nastąpił wzrost — dwukrotny w odniesieniu do liczby złożonych i pozytywnie ocenionych wniosków oraz o 81,14% w zakresie łącznej kwoty finansowania zwrotnego. Wzrosła ponadto liczba deklaro-

wanych do budowy lokali mieszkalnych (o 68,87%) i łączna wartość planowanych inwestycji (o 82,15%).

Trend wzrostowy był kontynuowany również w 2020 r. pomimo mniejszej o 20 sztuk liczby wniosków zakwalifikowanych do realizacji. Tendencja wzrostowa mogła być jednak spowodowana istotną w tym okresiewyżką cen materiałów budowlanych oraz kosztów usług i robót montażowych. W porównaniu z wynikami z 2019 r. zanotowano w 2020 r. duży wzrost łącznej kwoty wnioskowanego finansowania zwrotnego (o 43,41%) i niewielkie zwiększenie liczby lokali mieszkalnych przewidywanych do budowy (o 4,16%), a także wyższą łączną wartość inwestycji (o 26,58%). Według wstępnych informacji w 2021 r. złożono wnioski o finansowanie zwrotne w łącznej kwocie przekraczającej 1 miliard złotych i zadeklarowano budowę ponad 9000 lokali mieszkalnych. Należy jednak podkreślić, że istotne są rzeczywiste efekty osiągnięte w ramach badanego programu wsparcia rozwoju budownictwa mieszkaniowego. Według stanu na 30.04.2022 r. w ramach omawianego programu wybudowano 5244 lokale mieszkalne, natomiast w trwającym procesie budowlanym pozostawały 11 834 lokale mieszkalne<sup>16</sup>. Oddanie do zasiedlenia aktualnie budowanych lokali mieszkalnych wraz z już wybudowanymi umożliwi osiągnięcie efektów rzeczowych w postaci 17 078 lokali mieszkalnych. Uwzględniając przeciętny cykl budowy, można przyjąć, że w 2023 r. realizacja efektów rzeczowych tego programu osiągnie poziom 56,93%. Z planowanych 30 000 lokali mieszkalnych przez ostatnie dwa lata programu należy wybudować 12 922 lokale mieszkalne. W dotychczas składanych wnioskach w każdym roku inwestorzy deklarowali wybudowanie nie więcej niż 2900 lokali mieszkalnych. Uwzględniając aktualną sytuację rynkową, można zasadnie zakładać, że stale i szybko rosnące ceny materiałów budowlanych oraz koszty realizacji robót budowlanych doprowadzą do pełnego wykorzystania do końca 2025 r. środków finansowych zaplanowanych w ramach tego programu, natomiast efekty rzeczowe w postaci 30 000 lokali mieszkalnych nie zostaną osiągnięte. Osiągnięcie zakładanych efektów

rzeczowych wymagałoby przedłużenia realizacji programu o ok. 3 lata oraz zwiększenia zaplanowanych środków finansowych z powodu wysokiej inflacji i rosnących kosztów przedsięwzięć inwestycyjno-budowlanych.

## Uwagi końcowe

Kolejno realizowane, z udziałem BGK, rządowe programy popierania budownictwa mieszkaniowego (np. „Rodzina na swoim” w latach 2007–2013, „Mieszkanie dla Młodych” w latach 2014–2018 oraz „Wspieranie społecznego budownictwa czynszowego” od 2015 r.) były lub są dedykowane ostatecznym beneficjentom spełniającym warunki określone przez ustawodawcę. W ostatnim z wyżej wymienionych programów odstąpiono od stosowania ograniczeń wiekowych beneficjentów, które w piśmiennictwie uznawano za rozwiązanie wadliwe (Surówka, 2017, s. 450). Zasadniczą przesłanką, umożliwiającą wyznaczenie podmiotowych granic tego programu, uczyniono „umiarkowany poziom dochodów” osób uprawnionych do zasiedlenia lokali mieszkalnych utworzonych w ramach społecznego budownictwa czynszowego.

Podstawowym celem, określonym w uchwale nr 115/2016 Rady Ministrów, jest zwiększenie dostępności lokali mieszkalnych poprzez wsparcie rozwoju społecznego budownictwa czynszowego, którego efekty rzeczowe mogą zaspokoić potrzeby mieszkaniowe osób o umiarkowanych dochodach. Na etapie tworzenia takich lokali (budowy, przebudowy, adaptacji) podmioty realizujące inwestycje korzystają ze środków publicznych pochodzących z budżetu państwa oraz budżetów gmin, natomiast osiąganie zysku nie powinno być głównym motywem działalności inwestorów. W toku prowadzonych rozważań pozytywnie zweryfikowano założenie, że w mechanizmie zwrotnego finansowania można wyodrębnić jego elementy składowe skonstruowane z uwzględnieniem cech podmiotowych (inwestorzy i beneficjenci) i przedmiotowych (przedsięwzięcie inwestycyjno-budowlane). W ramach tego mechanizmu istotną funkcję przyporządkowano ustawowo określonym preferencjom w postaci względnie niskich stóp oprocentowania kredytów oraz dopłatom przekazywanym do BGK z Funduszu Dopłat.

Pozytywnie zweryfikowano także hipotezę, że zwrotne finansowanie dokonywane z instytucjonalnym udziałem BGK stanowi kolejną próbę przyspieszenia rozwoju jednego z segmentów rynku mieszkaniowego. Wskazano jednak na istotne zagrożenia, które zmaterializowały się w toku realizacji programu. Środki publiczne będące źródłem tego wsparcia podlegają redystrybucji przy wykorzystaniu metod charakterystycznych dla działalności bankowej, jaką jest analiza wiarygodności kredytowej wnioskodawców — inwestorów. Dotychczas osiągane efekty rzeczowe programu zwrotnego finansowania przedsięwzięć inwestycyjno-budowlanych uzasadniają konkluzję, że w niewielkim zakresie mogą zwiększyć się zasoby lokali mieszkalnych o umiarkowanych czynszach najmu przeznaczonych dla osób legity-

mujących się średnimi dochodami i w określonej perspektywie czasowej nieaspirujących do zaspokajania swoich potrzeb mieszkaniowych na podstawie prawa własności.

Analiza efektów rzeczowych (składane wnioski o zwrotne finansowanie, deklarowane do wybudowania lokale mieszkalne oraz wartości przedsięwzięć inwestycyjno-budowlanych) uzasadniają wniosek o powściągliwym zainteresowaniu potencjalnych inwestorów tą formą wsparcia. Wzrost zaangażowania inwestorów takim finansowaniem dotychczas był zauważalny w latach bezpośrednio następujących po dwukrotnych nowelizacjach ustawy o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego. Zachowania inwestorów były motywowane raczej nowością, a nie atrakcyjnością kolejnych regulacji prawnych. Oznacza to, że kierunek normatywnej korekty omawianego programu był właściwy, natomiast intensywność tych zmian względnie niska, ponieważ po krótkotrwałym wzroście zainteresowania inwestorów jego tempo stopniowo zmniejszało się.

Dokonując kompleksowej oceny skuteczności zastosowanych instrumentów popierania rozwoju badanej części programu społecznego budownictwa czynszowego, można zakładać, że prawdopodobne jest osiągnięcie jego głównego celu wartościowego (wykorzystanie pełnej zaplanowanej kwoty środków) i tylko częściowe zrealizowanie efektów ilościowych (wybudowanie ok. 30 000 lokali mieszkalnych do końca 2025 r.). Wprawdzie do końca kwietnia 2022 r. wybudowano tylko 5244 lokale mieszkalne, a więc założenia rzeczowe programu zrealizowano na poziomie 17,48%. Jednak według stanu na 30.04.2022 r. w różnym stopniu zaawansowania budowy były 11 834 lokale mieszkalne. Zakładając, że ich budowa zostanie zakończona w okresie realizacji programu, to wraz z już wybudowanymi lokalami mieszkalnymi zostaną zrealizowane 17 078 inwestycji (56,93% planu). W latach 2016–2020 w pozytywnie zweryfikowanych wnioskach zadeklarowano utworzenie 13 595 lokali mieszkalnych, a więc średnio w każdym roku po 2719 lokali. Jedynie utrzymanie takich przeciętnych deklaracji w drugiej połowie okresu realizacji programu obejmującego jeszcze prawie 5 lat może doprowadzić do osiągnięcia końcowego rezultatu w postaci 30 000 lokali mieszkalnych. Spełnienie tego warunku jest mało prawdopodobne, ponieważ skutki epidemii COVID-19, wysokie tempo wzrostu inflacji notowane od połowy 2021 r. oraz coraz trudniejsza sytuacja na rynku materiałów i usług budowlanych są najpoważniejszymi zagrożeniami realizacji przedsięwzięć inwestycyjno-budowlanych.

Niezbędna jest kolejna interwencja prawodawcy. Wydaje się, że należy przede wszystkim powrócić do obowiązujących w poprzednim okresie rozwiązań systemowych polegających na wsparciu gmin podejmujących się realizacji komunalnej infrastruktury technicznej towarzyszącej budownictwu mieszkaniowemu. Ponadto, do realizacji przedsięwzięć w ramach omawianego programu mogłyby zostać dopuszczone, w charakterze bezpośrednich inwestorów, również inne podmioty, np. gminy lub deweloperzy budowlani. Niezależnie od zmian regulacji prawnych konieczne będzie zwiększenie nakładów finansowych przeznaczonych na realizację omawianego programu budownictwa mieszkaniowego.



## Przypisy/Notes

- <sup>1</sup> Ustawa z 2.04.2009 r. o zmianie ustawy o poręczeniach i gwarancjach udzielanych przez Skarb Państwa oraz niektóre osoby prawne, ustawy o Banku Gospodarstwa Krajowego oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. nr 65, poz. 545 ze zm.
- <sup>2</sup> Dz.U. z 2021 r., poz. 2224 ze zm.
- <sup>3</sup> Dz.U. z 2022 r., poz. 100.
- <sup>4</sup> Dz.U. z 2022 r., poz. 559 ze zm.
- <sup>5</sup> Dz.U. z 2021 r., poz. 1177.
- <sup>6</sup> Dz.U. z 2021 r., poz. 1048.
- <sup>7</sup> Wyrok WSA w Warszawie z 20.05.2021 r., VII SA/Wa 339/21, LEX nr 3209026.
- <sup>8</sup> Dz.U. z 2015 r., poz. 1705.
- <sup>9</sup> Dz.U. z 2021 r., poz. 766.
- <sup>10</sup> Uzasadnienie projektu ustawy o zmianie ustawy o Krajowym Zasobie Nieruchomości oraz niektórych innych ustaw, druk nr 3364 Sejmu RP VIII kadencji, s. 37, dalej: Uzasadnienie.
- <sup>11</sup> Dz.U. z 2021 r., poz. 2439 ze zm.
- <sup>12</sup> Dz.U. z 2022 r., poz. 101.
- <sup>13</sup> Uzasadnienie, s. 38.
- <sup>14</sup> Dz.U. z 2021 r., poz. 648 ze zm.
- <sup>15</sup> Uzasadnienie, s. 37.
- <sup>16</sup> <https://www.gov.pl/web/rozwoj-technologia/narodowy-program-mieszkaniowy> (dostęp 25.05.2022 r.).

## Bibliografia/References

- Białończyk, W., & Nowak M. (2006). Udział Banku Gospodarstwa Krajowego w obsłudze sektora finansów publicznych. *Zeszyty Naukowe WSB w Poznaniu*, (19), 145–168.
- Bugajska, B., & Iwański, R. (2018). Zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych niesamodzielnych osób starszych — w poszukiwaniu optymalnych rozwiązań. *Exlibris. Biblioteka Gerontologii Społecznej*, (1–2), 13–25. <https://doi.org/10.24917/24500232.192>
- Filipowicz, T., & Stawiarz, M. (2020). Możliwość rezygnacji przez TBS-y z działalności w formule towarzystw budownictwa społecznego. *Nieruchomości*, (6), 18–21.
- Jelonek-Jarco, B. (2021). Wyodrębnianie nieruchomości lokalowej — zagadnienia z praktyki. *Rejent*, (8), 50–69.
- Ofiarska, M. (2017). Gminy i spółki gminne w rządowym programie popierania budownictwa mieszkaniowego. *Ekonomiczne Problemy Usług*, (4), 191–203. <https://doi.org/10.18276/epu.2017.129-16>
- Ofiarski, Z. (2021). *Prawo bankowe*. Wolters Kluwer.
- Powałowski, A., & Przeszło, E. (2020). Wsparcie przedsiębiorców w warunkach epidemii i kryzysu. *Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego*, (6), 2–9. <https://doi.org/10.33226/0137-5490.2020.6.1>
- Rataj, Z., Iwański, R., & Bugajska, B. (2018). Społeczne budownictwo mieszkaniowe wobec starzenia się polskiego społeczeństwa, *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny*, (1), 287–300. <https://doi.org/10.14746/rpeis.2018.80.1.22>
- Skuza, S. (2015). Propozycje zmian w otoczeniu regulacyjnym Banku Gospodarstwa Krajowego w zakresie ponoszenia obciążeń publicznych. *Zeszyty Naukowe PWSZ w Płocku, XXII*, 205–213.
- Sobczak, M. (2021). Skuteczność Narodowego Programu Mieszkaniowego w zakresie społecznej polityki mieszkaniowej. *Studia BAS*, (2), 113–128. <https://doi.org/10.31268/studiabas.2021.19>
- Surówka, M. (2017). Źródła finansowania budownictwa mieszkaniowego w Polsce. *Prace Naukowe UE we Wrocławiu*, (485), 440–452. <https://doi.org/10.15611/pn.2017.485.35>
- Tracz, G. (2019). Kredyt jako typ umowy. *Transformacje Prawa Prywatnego*, (4), 81–138.
- Żelazna, A. (2021). Zmiana ustawy o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego, cz. I. *Nieruchomości*, (5), 8–12.
- Żukowski, M. (2012). Ocena działalności Banku Gospodarstwa Krajowego w kontekście jego zadań i potrzeb polskiej gospodarki. *Studia Ekonomiczne — Zeszyty Naukowe UE w Katowicach*, (105), 507–515.

### Dr hab. Małgorzata Ofiarska, prof. US

Profesor Uniwersytetu Szczecińskiego, pracownik Wydziału Prawa i Administracji. Specjalizuje się w prawie administracyjnym, prawie samorządu terytorialnego i administracyjnym postępowaniu egzekucyjnym.

### Dr hab. Małgorzata Ofiarska, prof. US

Hab. PhD, Professor of University of Szczecin, Faculty of Law and Administration. She specializes in administrative law, local government law and administrative enforcement proceedings.